

Los planes extraordinarios de empleo y crisis económica. Entre la necesidad y la reconstrucción de las políticas pasivas de empleo en España

DANIEL PÉREZ DEL PRADO

Profesor Ayudante Específico. Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. ¿PARA QUÉ SIRVEN LOS PLANES EXTRAORDINARIOS FRENTE AL DESEMPLEO?. 2. EL TERRIBLE FINAL DE SIGLO: EL CONTEXTO EN EL QUE NACEN LOS PROGRAMAS. 3. DEL PRODI AL PREPARA: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE PLANES EXTRAORDINARIOS DE PROTECCIÓN FRENTE AL DESEMPLEO. 4. REFLEXIONES Y PROPUESTAS FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN. ¿PARA QUÉ SIRVEN LOS PLANES EXTRAORDINARIOS FRENTE AL DESEMPLEO?

Si las previsiones del Gobierno que han servido para fijar el techo de gasto se cumplen, para cuando el PIB español retorne a tasas positivas habremos pasado seis años casi ininterrumpidos en recesión. Las terribles consecuencias de la crisis económica se han manifestado, entre otras variables, en el desempleo. Según los últimos datos de la EPA, la tasa de paro se sitúa ya por encima del 26%.

Ante esta situación, desconocida en nuestro país desde hace décadas, nuestro sistema de protección frente al desempleo ha mostrado evidentes signos de agotamiento. La tasa de cobertura no ha parado de descender desde hace dos años y, ello, a pesar de la aprobación de dos planes extraordinarios de protección frente al desempleo.

A este respecto, el RDL. 23/2012, de 24 de agosto, (en adelante RDL 3/2012 –BOE 25 de agosto de 2012–) ha procedido a prorrogar el

programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, también conocido como programa «PRE-PARA» (en adelante, «Programa de recualificación profesional» o «PRE-PARA»), que en su día instaurara en nuestro ordenamiento jurídico el art. 2 del RDL. 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas (en adelante RDL. 1/2011 –BOE de 12 de febrero de 2011–)¹.

Se trata ésta de una medida que nace al calor del Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, alcanzado por el anterior Gobierno y los interlocutores sociales el 2 de febrero de 2011, y que tenía entre sus objetivos, según la exposición de motivos del RDL. 1/2011, «la reforma de las políticas activas de empleo, incluyendo programas de carácter extraordinario y urgente para la situación coyuntural». Nos encontramos, por tanto, ante una de las tres medidas enmarcadas en un plan de choque «dirigido especialmente a la reducción del desempleo de los jóvenes y personas en paro de larga duración, a la recualificación profesional de las personas que hayan agotado la protección por desempleo y a la realización de acciones de mejora de la empleabilidad para personas con especiales dificultades de inserción laboral», si bien estos objetivos han sido modulados por la última prórroga, tal y como tendremos ocasión de ver.

Por consiguiente, este plan aún a sí mismo, al menos en su versión primigenia, dos características básicas. Por una parte, se trata de una medida de carácter coyuntural, que trata de responder al grave problema de desempleo, especialmente en relación con determinados colectivos. Por otra, pretende también ser una medida novedosa, casi de prueba o experimentación, que se inspira en la necesidad «de mejorar la eficiencia de nuestras políticas de empleo», pues no hay que olvidar que, en cierto modo, nos encontramos ante un programa que, como

1. Este programa ha venido siendo prorrogado cada seis meses. Anteriormente, ya hizo lo mismo el art. 6 del RDL. 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (en adelante RDL. 10/2011 –BOE de 30 de agosto de 2011–). Posteriormente, el RDL. 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas. (en adelante RDL. 1/2013 –BOE 26 de enero de 2012–) ha prorrogado la medida, sin introducir cambios significativos, más allá de establecer el carácter automático de la prórroga mientras la tasa de paro se sitúe por encima del 20%.

veremos, es heredero del conocido como «PRODI» (Programa Especial de Protección por Desempleo e Inserción², si bien incorporando nuevos caracteres que responden específicamente a tal finalidad.

Precisamente por ello, resulta interesante observar en qué medida se han mantenido estos objetivos y qué cambios se han producido en la evolución de estos programas. Así, en primer lugar nos adentraremos en analizar cuál es el contexto en el que se desarrolla este programa y su antecesor y cuáles son los motivos que explican que se hayan adoptado este tipo de instrumentos. Por otra parte, nos detendremos asimismo en subrayar cuáles son las diferencias entre ellos, cuáles son los objetivos que comparten y en qué medida éstos han variado en su última prórroga. Por último, de acuerdo con sus principios inspiradores, realizaremos alguna propuesta de mejora.

2. EL TERRIBLE FINAL DE SIGLO: EL CONTEXTO EN EL QUE NACEN LOS PROGRAMAS

El principal efecto de la actual crisis económica es sin duda el desempleo. Mientras que el impacto de la crisis se ha dejado sentir en todos los países de nuestro entorno, España ha destacado por la especialmente virulenta reacción de nuestro mercado de trabajo. Así, en poco más de cuatro años hemos pasado de unos niveles cercanos a la media europea a convertirnos en el farolillo rojo de la Unión en materia de paro.

La incidencia de la crisis en el empleo ha mostrado dos etapas distintas. Una primera, que iría desde mediados de 2007 hasta mediados de 2008, en la que el principal sector destructor de empleo fue la construcción; y una segunda, en la que se le unieron el resto de sectores, incluido el sector servicios.

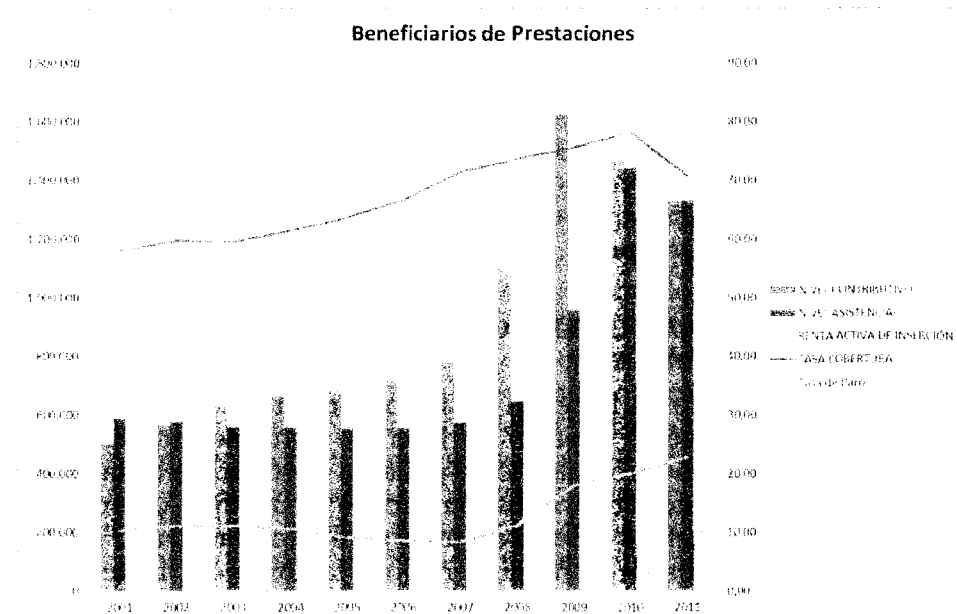
El resultado final es que buena parte del empleo perdido proviene de la construcción, lo que lleva aparejado una importante bolsa de desempleados con déficit de cualificación y, por tanto, con mayores dificultades de reincorporación al mercado de trabajo³.

2. RDL. 10/2009, de 13 de agosto (en adelante, RDL. 10/2009 –BOE 15 de agosto de 2009–). Posteriormente sustituido por la Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción (en adelante Ley 14/2009 –BOE 12 de noviembre de 2009–).

3. Esta situación es conocida por nuestro legislador, pues la sintetiza perfectamente en el colectivo de los jóvenes cuando en la Exposición de Motivos del RDL. 10/2011 señala que «la crisis económica ha llevado al desempleo a miles de nuestro jóvenes, muchos de los cuales, llamados por la expansión del sector de la construcción, abandonaron prematuramente en su día el sistema educativo, para ocupar empleos de

POLÍTICAS DE EMPLEO

Por otra parte, como es lógico, esta situación tiene su inmediato correlato en el ámbito de la Seguridad Social. Para ilustrar este efecto, el gráfico⁴ muestra cuál ha sido el comportamiento del empleo entre las dos últimas crisis económicas y su más directa consecuencia en el ámbito de la protección por desempleo.



Como puede comprobarse, aunque la tasa de desempleo experimentó un continuo y suave descenso hasta situarse en torno al 8% en 2007, el número de beneficiarios de prestaciones contributivas fue incrementándose, pasando de 501.258 a 780.205. Durante este mismo período, caracterizado por la bonanza económica, las diferencias entre el nivel contributivo y asistencial, si bien se fueron incrementando, no eran demasiado notables.

La irrupción de la crisis económica provocó una adversa reacción de nuestro mercado de trabajo, llevando la tasa de desempleo hasta el 11% primero y más tarde, por encima del 20%. Esto tuvo su correlación directa en un aumento también notable del número de beneficiarios de

baja calidad, por lo que sus niveles de cualificación son muy bajos. Así, el 60% de los desempleados menores de 25 años no posee siquiera el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria y un buen número de ellos, aun teniéndolo, carece de cualificación profesional alguna».

4. Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales e INE

prestaciones por desempleo, especialmente las de índole contributiva. Así, entre 2007 y 2008 el número de beneficiarios de una prestación por desempleo se incrementó un 41%, mientras que entre 2008 y 2009 fueron un 48% más los que accedieron a este tipo de prestaciones. Paralelamente, el subsidio por desempleo reaccionó más tarde. Mientras que en el primer periodo mencionado se incrementó tan sólo un 12%, entre 2008 y 2009, lo hizo ligeramente más que el nivel contributivo, un 49%. En 2010 y 2011 la tendencia se invierte, mientras que el número de beneficiarios de la prestación contributiva se reduce, los que perciben un subsidio se incrementan de forma notable, hasta un 50%. Puesto que como se ve en el gráfico, el paro no decrece, lo que ha ocurrido es que parte de los trabajadores que han agotado su prestación en el nivel contributivo han pasado al nivel asistencial, la RAI o los planes extraordinarios, es decir, estos últimos ha actuado como colchones alternativos de los efectos persistentemente perniciosos de alto desempleo. Otros, desgraciadamente, han pasado a formar parte del grupo de parados sin protección.

Por consiguiente, ante el crecimiento desmesurado del paro, nuestro sistema de protección por desempleo ha actuado en primer lugar a través de la prestación contributiva. Posteriormente, cuando este instrumento mostró signos de fatiga, entró en acción el asistencial y la RAI. Por último, ante la insuficiencia de este segundo nivel de protección, han surgido los programas extraordinarios, primero el PRODI y ahora el PREPARA. En la actualidad, la tasa de cobertura muestra un agotamiento, también, de este nivel extraordinario de protección⁵.

Paralelamente, estos programas extraordinarios para hacer frente al paro no pasaron por alto, fundamentalmente en sus primeras versiones, el nuevo marco jurídico otorgado a las políticas de empleo por la reforma introducida por el RDL. 3/2011 en la Ley de Empleo, y que otorga una especial a las políticas activas en general, y a determinadas modalidades en particular, especialmente las referidas a la formación y recualificación de los trabajadores desempleados.

5. Los datos ponen de manifiesto un deterioro de la protección pública como consecuencia de lo prolongado de la crisis económica. En concreto, el índice de protección pública asociado al Índice Sintético Augusto Plató (ISAP) para el tercer trimestre de 2011 muestra un estancamiento para el año 2011 y un decrecimiento de 3,1 puntos en términos interanuales, situándose en el nivel más bajo de los últimos siete años. RUESGA BENITO, S. M.; DA SILVA BICHARA, J.; PÉREZ ORTIZ, L., «El mercado laboral en España: el paro de larga duración y las prestaciones por desempleo», *Relaciones Laborales*, núm. 1, 2012, pp. 118-119.

Esto encaja bastante bien con las necesidades y déficits de nuestro mercado de trabajo, a que hemos hecho referencia pero, además, pretenden imitar algunas de las estrategias que mejores resultados han alcanzado en el panorama internacional. Así, los estudios internacionales que se han realizado tienden a caracterizar el ideal de estructura de políticas de empleo conforme a los siguientes vectores: se apuesta claramente por la conexión entre políticas activas y pasivas⁶, formación para el empleo, tanto para desempleados como en lo que respecta a la formación continua⁷, supervisión y asesoramiento en la búsqueda de empleo⁸ y educación⁹.

En resumen, el contexto económico y el deseo de conservar un determinado nivel de protección social a los desempleados explican la aparición de este tipo de programas, mientras que su morfología conecta con la estrategia general de fomento de las políticas activas de empleo de acuerdo con los resultados alcanzados por diversos estudios nacionales e internacionales.

3. DEL PRODI AL PREPARA: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE PLANES EXTRAORDINARIOS DE PROTECCIÓN FRENTE AL DESEMPLEO

Precisamente por los motivos que acabamos de describir, el RDL 10/2009 puso en marcha el ya mencionado programa PRODI, antecedente inmediato del PREPARA, y que comparte con él una misma finalidad, pues se trata de programas extraordinarios para hacer frente a la también extraordinaria y persistentemente elevada tasa de desempleo. Sin embargo, por lo que aquí respecta, interesa observar, en primer lugar, no tanto las semejanzas, cuanto las diferencias que aporta este último en relación con el anterior, lo cual será el fundamento que explique su aprobación frente a una tercera hipotética renovación de aquél¹⁰.

6. *Ad. ex.* KLUVE, J.; SCHMIDT, C. M., «Can training and employment subsidies combat European unemployment?», *Economic policy*, vol. 17, 2002, pp. 409-448.
7. MARTIN, J. P.; GRUBB, D., «What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies», *Swedish Economic Policy Review*, 2001, pp. 9-56. MATO DÍAZ, F. J.; CUETO IGLESIAS, B., «Efectos de las políticas de formación a desempleados», *Revista de Economía Aplicada*, vol. XVI, núm. 46, 2008.
8. Referido a esta concreta cuestión y, en general, realizando una evaluación de las políticas activas en España y en Europa, SÁEZ, F., «Políticas de mercado de trabajo en España y en Europa», *PEE*, núm. 72, 2007, pp. 309-325.
9. Con algunos matices analiza esta cuestión ALBERT VERDÚ, C.; TOHARIA CORTÉS, L.; DAVIA RODRÍGUEZ, M. A., «To find or not to find a first significant job», *Revista de Economía Aplicada*, vol. XVI, núm. 46, 2008.
10. El programa PRODI tenía una vigencia inicial de seis meses, que comprendía del 16 de agosto de 2009, fecha de entrada en vigor del mencionado Real Decreto-Ley,

Inicialmente los beneficiarios del programa eran las personas desempleadas menores de 65 años que, a la fecha de solicitud, cumplieran con tres requisitos básicos: a) haber extinguido por agotamiento la prestación por desempleo de nivel contributivo (sin derecho a subsidio posterior) o el subsidio por desempleo durante el periodo contemplado en el programa; b) carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores, en cómputo mensual, al 75% del Salario Mínimo Interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias; c) estar inscritos como demandantes de empleo, habiendo suscrito el compromiso de actividad y comprometiéndose a realizar las distintas actuaciones que se determinen por el servicio público de empleo correspondiente en el itinerario activo de inserción laboral.

Estos requisitos se mantienen en el actual PREPARA, a salvo las novedades que comentaremos más adelante y que afectan a su configuración última.

Una vez cumplidos, se tenía derecho durante 180 días a una prestación igual al 80% del IPREM, sin que el Servicio Público de Empleo Estatal abonara cotización alguna, pero pudiendo acceder a la asistencia sanitaria y, en su caso, a las prestaciones familiares en idénticas condiciones que los trabajadores incluidos en alguno de los regímenes de la Seguridad Social¹¹.

En relación con el primero de los requisitos, es una muestra de la naturaleza extraordinaria y complementaria que tiene este programa. Como hemos visto, de lo que se trata es de garantizar la protección social de aquellos trabajadores desempleados que han agotado los mecanismos habituales de protección frente al desempleo. De ahí que se exija, en el primer caso, haber agotado la prestación contributiva y no tener acceso al nivel asistencial; en el segundo, haber agotado simplemente este tipo de prestación.

De ahí también que se estableciera la incompatibilidad absoluta con otras prestaciones que tienen también naturaleza complementaria respecto de las que conforman el núcleo central de sistema de protección

hasta el 15 de febrero de 2010. Posteriormente, el RD 133/2010, de 12 de febrero, (BOE 16 de febrero de 2010) se encargó de establecer una primera prórroga, hasta el 15 de agosto del mismo año. Por último, el RDL 12/2010 introdujo la última prórroga, además de alguna otra modificación que tendremos ocasión de estudiar, hasta el 15 de febrero de 2011, momento en que fue sustituido por el Plan PREPARA

11. En el actual PREPARA, la cuantía mensual es igual al 75% del IPREM, elevándose al 85% si la persona beneficiaria tiene a su cargo al menos a tres miembros de la unidad familiar.

por desempleo en nuestro país. Tal es el caso de «los salarios sociales, rentas mínimas o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las distintas Administraciones Públicas»¹².

Por lo demás, se establecían las mismas incompatibilidades que para el resto de prestaciones por desempleo (art. 221 LGSS), esto es, pensiones o prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social y el trabajo por cuenta propia o con el trabajo por cuenta ajena, excepto cuando éste se realice a tiempo parcial, en cuyo caso se deducirá del importe de la prestación o subsidio la parte proporcional al tiempo trabajado¹³.

En relación con el segundo requisito, la carencia de rentas, nos encontramos ante un requerimiento propio del nivel asistencial (art. 215.1 LGSS), que es importado miméticamente a esta prestación extraordinaria. De nuevo, precisamente la naturaleza complementaria y coyuntural del programa que estamos estudiando justifica la aplicación de esta condición para acceder a la prestación, puesto que no se trata de asegurar frente al desempleo al conjunto de la población, sino a aquéllos que han quedado al margen de los sistemas generales o habituales de protección frente al desempleo.

De esta forma, si el subsidio asistencial actúa como un complemento del contributivo, los programas extraordinarios actúan como un complemento del conjunto del sistema de protección por desempleo. En esa relación entre subsidios se observa un agravamiento de la situación de necesidad en la que se encuentra el sujeto, por lo que resulta lógico que, si en el segundo de los anillos de protección se exige la carencia de un mínimo sustento económico, tal carencia haya de estar también presente para justificar el acceso a esta prestación extraordinaria.

Por último, se requiere estar inscritos como demandantes de empleo, habiendo suscrito el compromiso de actividad¹⁴ y comprometién-

12. Art. 9, Ley 14/2009. Nótese que el PRODI no hacía una referencia expresa a la RAI. Sí mencionaba las prestaciones concedidas «por las distintas Administraciones Públicas» y no por «otras», como ocurre con el RDL 1/2011. De ahí quizá que este último haya optado expresamente por establecer su carácter subsidiario respecto de la RAI.

13. El programa PREPARA ha olvidado la remisión al art. 221 LGSS en materia de incompatibilidades, que podía haber acompañado perfectamente a la compatibilidad parcial que establece respecto de rentas, salarios o ayudas de idéntica o similar naturaleza reconocidas por las Comunidades Autónomas.

14. Sobre el compromiso de actividad debe consultarse, MERCADER UGUINA, J. R.; «El compromiso de actividad: significado, contenido y alcance», *Relaciones Laborales*, núm. 1, 2003, pp. 387-406.

dose a realizar las distintas actuaciones que se determinen por el servicio público de empleo correspondiente en el itinerario activo de inserción laboral.

De este requisito, integrado por tres obligaciones distintas, debe destacarse algunos elementos relevantes. En primer lugar, era un requisito poco novedoso, pues es lo que se exige con carácter general para el acceso a la prestación contributiva [art. 207 c) LGSS] y al subsidio asistencial (art. 215.1 LGSS). Es más, nos encontramos ante obligaciones impuestas a los beneficiarios del sistema de protección por desempleo conforme a lo dispuesto en el art. 231 h) LGSS. Dada la naturaleza de los programas extraordinarios anteriormente descrita, resulta lógica, de nuevo, su aplicación como requisito de acceso a la prestación, por lo que su exigencia no debe ser entendida más que como una aclaración de que, como en tantos otros ámbitos, le son aplicables las reglas generales establecidas en la LGSS, por más que su regulación se haya realizado en una norma aparte (lo cual es lógico, dado su carácter coyuntural).

En segundo lugar es, en cierta medida, un requisito reiterativo. El art. 231 h) LGSS y el art. 27 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre de empleo, contemplan la inscripción como demandante de empleo y la suscripción del compromiso de actividad como dos actos que se practican al unísono, de forma acompañada. De esta forma, la Ley parte de una concepción de desempleado identificado con la búsqueda de empleo, asimilando que «quien, careciendo de empleo, no lo busque de forma activa o rechace ofertas de trabajo que le hagan, no puede, en la lógica de las cosas, llamarse desempleado»¹⁵.

En particular, el apartado cuarto del art. 27 de la Ley de Empleo señala que «los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo inscritos en los servicios públicos de empleo, una vez hayan suscrito el compromiso de actividad, deberán participar en las políticas activas de empleo que se determinen en el itinerario de inserción, sin perjuicio de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 231.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social». Por consiguiente, a la inscripción como demandante de empleo y la consiguiente suscripción del compromiso de actividad no le puede acompañar otra consecuencia que la realización de las actuaciones que se determinen en el correspondiente itinerario de inserción¹⁶.

15. GONZÁLEZ ORTEGA, S., «La Ley 11/1984 de protección por desempleo: objeto de la protección y personas protegidas», en AAVV, *Comentarios a la nueva legislación laboral*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 216.

16. En todo caso debe recordarse que, en particular, por lo que hace al requisito de la inscripción como demandante de empleo, el Tribunal Supremo ha reiterado que no

Cumplidos, por tanto, los anteriores requisitos se era beneficiario, con carácter general, de la prestación extraordinaria.

Así pues, la pregunta fundamental es aquélla que consiste en determinar qué diferencias existen entre una y otra medida, si es que las hay, y su magnitud. A este respecto, lo primero que hay que señalar es la distinta naturaleza jurídica de uno y otro programa.

En efecto en el caso del PREPARA nos encontramos sin lugar a dudas ante una subvención, frente a la naturaleza ambigua del PRODI. La subvención puede definirse como aquella atribución patrimonial de carácter no devolutivo y evaluable económicamente que queda afectada a una determinada finalidad¹⁷. Por tanto, la subvención podría caracterizarse de acuerdo con las siguientes notas: a) aunque la subvención podría inscribirse inicialmente dentro de las facultades discrecionales de la Administración, una vez regulada normativamente, se trata de un acto que ha de ajustarse necesariamente a la norma en cuestión; b) en relación con lo anterior, el otorgamiento de las subvenciones ha de estar condicionado por el cumplimiento de los requisitos previstos en tales normas; c) la subvención no responde a una «*causa donandi*», sino a la finalidad de intervenir en la actuación del beneficiario a través de unos condicionamientos libremente aceptados por él, esto es, las cantidades otorgadas en concepto de subvención están vinculadas al cumplimiento de la actividad prevista. Estos tres elementos aparecen claramente en el art. 2 del RDL. 1/2011 y en las prórrogas posteriores.

Pero volviendo a los requisitos, se observa, en primer lugar, una continua reducción de su ámbito subjetivo de aplicación. En efecto, ya el propio PRODI sufrió una importante mengua respecto de su planteamiento inicial. La prórroga introducida por el artículo único del RDL 12/2010, a la vez que prolongaba durante seis meses más la vigencia del programa, reducía su ámbito de aplicación a desempleados «menores de 30 años o mayores de 45 años o, con una edad comprendida entre los 30 y 45 años, siempre que, en este último caso, tengan responsabilidades

es necesario que sea ininterrumpida, pues no se trata de un requisito constitutivo de la prestación, sino que su finalidad es acreditar que se cumplen las condiciones para estar incluido en alguno de los supuestos que dan lugar a la percepción de un subsidio, por lo que el descuido o la ignorancia de la necesidad de permanecer inscrito como demandante de empleo no puede impedir, siempre que no signifique voluntad de no emplearse, el acceso a la prestación. STS 20 de junio de 2007 (Rec. Núm. 1093/2006), entre otras

17. FERNÁNDEZ FARRERES, G.; *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, 1983, pp. 77-112.

familiares». Esta medida se basaba en la recomendación contenida en la resolución núm. 32 de las aprobadas por el Congreso con motivo del Debate sobre política general en torno al estado de la Nación de 2010¹⁸ y pretendía recortar el número de perceptores. De ahí que se haya dicho que «es cierto que el texto aprobado no obligaba a limitar el número de posibles perceptores del PRODI, y que en más de una ocasión las resoluciones aprobadas por el Congreso no han sido llevadas a la práctica, pero no puede negarse ciertamente que fue el Congreso el que abrió el camino a la posible reducción del número de personas que iban a poder percibir el PRODI entre el 16 de agosto de 2010 y el 15 de febrero de 2011»¹⁹.

El paso de uno a otro programa supuso un retorno al planteamiento anterior, al menos, desde un punto de vista subjetivo. En efecto, mientras que para el PRODI el art. 2 de la Ley 14/2009 establecía claramente cuáles son tales requisitos como elementos para delimitar la persona del beneficiario; el art. 2.2 RDL 1/2011, dedicado también a establecer los requisitos y la persona del beneficiario, eliminaba la exigencias relativas a la edad. La delimitación subjetiva del programa se mantuvo en la prórroga del RDL. 10/2011.

No ha sido así en la última prórroga. El RDL 23/2012 ha traído cambios importantes. Si en la anterior versión del programa, éste se centraba en los desempleados desprovistos de cualquier tipo de protección, ahora lo hace exclusivamente en los parados de larga duración y en aquéllos desempleados que cuentan con responsabilidades familiares, entendidas éstas como tener a cargo al cónyuge, hijos menores de 26 años o mayores discapacitados. En concreto, pueden acogerse al programa los desempleados inscritos en la oficina de empleo dentro del período comprendido entre el día 16 de agosto de 2012 y el día 15 de febrero de 2013, ambos inclusive, que hayan agotado la prestación por desempleo de nivel contributivo y no tengan derecho a subsidio por desempleo, o bien hayan agotado alguno de estos subsidios, incluidas sus prórrogas, y que, además, se encuentren en cualesquiera de las dos situaciones que acabamos de describir.

El colectivo principalmente afectado por esta medida es el de los

18. BOCG de 20 de junio 2010, núm. 434, p. 71.

19. ROJO TORRECILLA, E.; «Del PRODI al programa de recualificación profesional de las personas que haya agotado su protección por desempleo (y II)», <http://eduardorojo-blog.blogspot.com/2011/02/4.html>. Este autor realiza un completísimo seguimiento de este programa en el blog reseñado, posteriormente sustituido por la web. www.eduardorjotorrecilla.es.

jóvenes. El promedio de desempleados menores de 30 años que llevaban al menos un año en desempleo se situó en el 41,76% en 2011 y en el 46,06% en 2012²⁰. Es cierto que esto no implica que el 50% restante hayan sido excluidos, pues el programa exigía otros requisitos, pero puede ser un buen indicador de la magnitud del recorte para este colectivo.

Al margen de éstos, también resultan afectados por la norma todos aquellos trabajadores que, por tener períodos de empleo cortos e intermitentes, bien no alcanzan a la cobertura del nivel asistencial, o bien agotan el subsidio por desempleo o la RAI, y sin embargo no pueden acceder a esta ayuda extraordinaria por no tener la consideración de parado de larga duración, esto es, haber permanecido en desempleo al menos doce meses, en los últimos dieciocho.

Pero el ámbito de aplicación del programa no sólo se ha reducido como consecuencia de los cambios introducidos en su ámbito subjetivo, sino muy especialmente por las modificaciones operadas en el objetivo. Así, por lo que hace al segundo de los requisitos, la carencia de rentas, el programa sigue exigiendo que se carezca de rentas superiores en cómputo mensual al 75% del Salario Mínimo Interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

Los cambios se han producido en el cómputo de tales rentas en la unidad familiar. Con carácter general, el cálculo consiste en sumar las rentas obtenidas por la unidad familiar y dividir las entre cada uno de sus integrantes, de tal forma que si no se supera el umbral previsto, se tendrá derecho a percibir la ayuda. En la anterior regulación, se entendía unidad familiar al beneficiario, cónyuge e hijos, mientras que en la actual se incluye a los padres.

De nuevo, la nueva configuración legal está especialmente dirigida a excluir al colectivo de los jóvenes de la protección auspiciada por esta ayuda, pues el legislador entiende que cuentan con el paraguas que les confiere la familia como institución social, lo que sin duda constituye una visión poco moderna del papel del Estado de Bienestar debe cumplir en nuestros días²¹.

En la misma línea, y por lo que hace a la prestación económica, desde su origen el plan PREPARA permite una compatibilidad relativa

20. Datos extraídos a partir de los ofrecidos por la EPA. INE

21. Sobre el papel de la familia en la configuración del modelo mediterráneo de Estado de Bienestar y sus rasgos básicos, *vid.* ESPING-ANDERSEN, G., *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona, 2000.

con otras rentas, ayudas o salarios sociales²² (art. 2.4 RDL. 1/2011). Ésta es una exigencia impuesta por el ASE, que se ha venido manteniendo en las sucesivas prórrogas, incluida la del RDL. 23/2012.

En la medida en que nos encontramos ante mecanismos que, desde un punto de vista económico, pretenden asegurar un determinado nivel de protección social, permitir la compatibilidad en la medida en que no se sobrepase ese límite, en concreto, el 75% SMI ($641,40 \times 0,75 = 481,05$ €) no resulta contradictorio con el objetivo perseguido, sino más bien todo lo contrario, lo potencia. Nótese que se toma como referencia el nivel de ingresos que da acceso a la prestación y no la cuantía de la prestación económica en sí, lo que permite mejorar levemente la cuantía final a percibir²³.

Sin embargo, a pesar de que a nivel estatal se permite esta compatibilidad relativa, su eficacia última dependerá de las normas regionales o locales que regulan este tipo de ayudas o rentas. A este respecto, por citar dos ejemplos, el art. 4 RMI de la Comunidad de Madrid declara su carácter subsidiario respecto de cualesquiera otras ayudas o prestaciones, por lo que resultaría incompatible; por su parte, el salario social o ingreso de solidaridad andaluz exige carecer de ingresos entre un 62% y el 100% del SMI, dependiendo de la situación familiar, por lo que sería parcialmente compatible²⁴.

En relación con esto es preciso señalar que las dificultades no solamente se centran en analizar hasta qué punto este tipo de ayudas son compatibles entre sí, sino que se extienden a otras de índole técnico,

22. Asimismo, también es compatible con las ayudas de transporte, manutención y alojamiento por asistencia a acciones de formación para el empleo establecidas en su normativa reguladora, no siendo computables como rentas a los efectos de la ayuda (artículo 2.4 de la Resolución de 30 de agosto de 2012, del Servicio Público de Empleo Estatal por la que se determina la forma y plazos de presentación de solicitudes y de tramitación para la concesión de ayudas económicas de acompañamiento establecidas en el RDL 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (en adelante Resolución 30 de agosto de 2012 –BOE 1 de septiembre de 2012–).
23. La ayuda que lleva aparejada es equivalente al 75% del IPREM, esto es 399,38 € ($532,51 \text{ €} \times 0,75 = 399,38 \text{ €}$ – Ley 2/2012, de 29 de junio, de PGE para 2012, BOE 30 de junio de 2011, Núm. 156–), y establece la incompatibilidad con rentas de cualquier naturaleza que hagan superar el 75% del SMI, es decir, 481,05 €.
24. Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid (BOCM 31 de diciembre de 2001), Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad (BOJA 6 de febrero de 1999).

pues el hecho del cambio de Comunidad Autónoma puede determinar, precisamente por ese desplazamiento, cambios en la cantidad a percibir. Es más, aun cuando sólo se percibiera la prestación extraordinaria, el cambio de provincia exige la comunicación a efectos de gestión de la ayuda.

Sin embargo, dentro del ámbito de la compatibilidad entre las prestaciones, el elemento que más restringe el campo de aplicación de esta ayuda es la imposibilidad de encadenamiento, esto es, la exclusión de aquéllos desempleados que ya hayan disfrutado de esta ayuda o del PRODI. Se trata de una opción razonable porque, como ya se adelantó, ya la Ley 14/2009 impedía la percepción del PRODI a quienes lo hubieran disfrutado con anterioridad, por lo que resulta lógico que la regla continúe en el programa heredero del anterior²⁵. No obstante, de nuevo, sólo razones de economía presupuestaria pueden explicar esta restricción en un programa extraordinario que, como ya hemos dicho en varias ocasiones, tiene por finalidad la protección social de quienes han quedado al margen de los mecanismos habituales u ordinarios de protección por desempleo.

Por último, las modificaciones en el ámbito objetivo, tendentes a reducir el campo de aplicación del programa, también han afectado al tercero de los requisitos a que hemos hecho referencia, la necesidad de estar inscritos como demandantes de empleo, habiendo suscrito el compromiso de actividad y comprometiéndose a realizar las distintas actuaciones que se determinen por el servicio público de empleo correspondiente en el itinerario activo de inserción laboral.

A este respecto, ya hemos hecho mención a que la regulación general en esta materia era más que suficiente para articular los compromisos y obligaciones que se exigen a los beneficiarios de este tipo de ayudas.

No obstante, el legislador ha deseado ir más allá. Así, exige que, dentro del plazo de dos meses desde la finalización de la prestación o subsidio por desempleo, el desempleado lleve a cabo «durante un período mínimo de treinta días, acciones de búsqueda activa de empleo, las cuales se deberán acreditar en el momento de dicha solicitud, en la forma que se determine reglamentariamente».

Tal determinación reglamentaria se ha traducido en la exigencia de que el solicitante acredite ante el Servicio Público de Empleo Estatal haber realizado, al menos, tres acciones de búsqueda activa de empleo,

25. Art. 3.1 Resolución de 30 de agosto de 2012.

teniendo tal consideración tanto el trabajo por cuenta propia o como por cuenta ajena y pudiendo ser propuestas tanto por el propio solicitante, como por el servicio público de empleo correspondiente. A modo ejemplificativo, la regulación reglamentaria contiene un listado de actuaciones que se consideran búsqueda activa de empleo: trabajo por cuenta propia o ajena; envío o presentación de currículum, al menos, en tres empresas distintas; realización de, al menos, una entrevista de trabajo; inscripción en, al menos, una agencia de colocación autorizada; inscripción como solicitante de trabajo en portales de empleo privados o de los servicios públicos de empleo; presentación a ofertas de trabajo de los servicios públicos de empleo; cualesquiera otras actuaciones ofertadas por los servicios públicos de empleo y específicamente en acciones formativas²⁶.

A pesar de que se trata de una regulación que combina una escasa flexibilidad que dificulta el acceso a la ayuda, con una concepción del desempleado propia del «workfare», es plenamente coherente con las últimas reformas prácticas en el campo de la protección por desempleo. Lo que ha hecho el RDL 23/2012 es trasladar a la normativa del PRE-PARA la modificación operada en la LGSS por el RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE 14 de julio de 2012, Núm. 168). La preocupación gubernamental por un mayor control del desempleado se concretó en la modificación del art. 231 LGSS, sobre obligaciones de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo, invirtiendo la carga de la prueba en cuanto que deberá ser el sujeto que busca empleo el que «acredite» todas las actuaciones llevadas a cabo para buscar activamente empleo, reinsertarse laboralmente o mejorar su empleabilidad, de tal manera que «la no acreditación tendrá la consideración de incumplimiento del compromiso de actividad», y podrá llevar aparejada la imposición de sanciones de suspensión o extinción del derecho a las prestaciones.

4. REFLEXIONES Y PROPUESTAS FINALES

A lo largo de estas páginas hemos reflexionado acerca de los principales elementos caracterizadores de los programas extraordinarios de protección por desempleo, especialmente en el caso del actualmente vigente, como mecanismos de lucha contra el desempleo, dentro del pa-

26. Art. 6.5 de la Resolución de 30 de agosto de 2012.

quete de medidas de choque dirigidas a aquellos desempleados sin protección.

Hemos visto que la situación de nuestro mercado de trabajo y la necesidad de garantizar la protección social de buena parte de la población desempleada explica su aparición, mientras que la estrategia sobre políticas de empleo (la cual también viene determinada por las características de nuestra población desempleada) condiciona su morfología última. No obstante, el RDL. 23/2012 supone, en cierta medida, un punto de inflexión en esa tendencia, al sobresalir como rasgos caracterizadores la reducción de su ámbito de aplicación, con vistas al recorte de la carga presupuestaria; y el control de los desempleados en lo que hace a asegurar la búsqueda activa de empleo

De esta forma se contraponen la finalidad primigenia de otorgar protección a amplias capas de la población a las que el sistema de protección de desempleo dejaba en desamparo a la vez que se pretendía combinar tal protección con acciones y medidas relativas a las políticas activas de empleo; con una nueva, en la que la reducción del gasto con vistas a controlar el déficit público y una concepción punitiva de la protección por desempleo, propia del «workfare», adquieren un papel destacado.

Son precisamente estos dos primeros elementos, la necesidad de otorgar protección a una amplia capa de población que está quedando al margen de cualquier sustento y de configurar mecanismos extraordinarios en el seno del sistema de protección por desempleo, los que a nuestro juicio deberían vertebrar cualquier propuesta de reforma.

En efecto, los datos evidencian que lo profundo y prolongado de la actual crisis económica está provocando que amplios grupos sociales se encuentren al borde o ya en el seno de la pobreza y, lo que es peor, de la exclusión. La solidaridad y la paz social son motivos más que suficientes para articular mecanismos extraordinarios que complementen y cierren nuestro sistema de protección por desempleo.

A este respecto cabe emprender dos vías. La seguida hasta ahora, la de la norma coyuntural, que es un mecanismo flexible pero que tiene como desventaja, tal y como hemos comprobado, una cierta incongruencia en su aplicación a lo largo del tiempo, por no mencionar que en este último estadio de evolución se ha desgajado del ámbito jurídico que le es propio como instrumento de protección frente al desempleo.

La otra sería la de configurar una regulación estable que, aprovechándose de la experiencia, articulara de forma coherente y sistemática,

bien en el seno de la LGSS; o bien como un instrumento más de la Ley de Empleo, un tercer nivel de protección o, si se prefiere, un subnivel de protección asistencial extraordinaria, que permaneciera latente mientras las circunstancias no exigieran su aplicación pero que el Gobierno pudiera activar cuando una coyuntura como la actual (lo que no parece extraño, dado el carácter cíclico de la economía) aconsejara establecer una red adicional de protección al sistema ordinario, cuando fuera insuficiente para garantizar el nivel de bienestar mínimo que nuestro Estado social exige.

A salvo, claro está, una reforma mucho más profunda, que dotara a nuestro nivel asistencial de los rasgos que le son propios, lo que se traduciría, entre otras cuestiones, en una ampliación de ámbito de aplicación y que hiciera innecesario la articulación de nivel extraordinario de protección. Una reforma que pudiera beneficiarse de, e inspirarse en, los principios de un nuevo sistema de empleo, cuya modernización iniciaron las reformas como las del RDL. 3/2011 y que debiera consolidarse en los próximos años si queremos superar el reto que el desempleo hoy nos plantea.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERT VERDÚ, C.; TOHARIA CORTÉS, L.; DAVIA RODRÍGUEZ, M. A., «To find or not to find a first significant job», *Revista de Economía Aplicada*, vol. XVI, núm. 46, 2008.
- ESPING-ANDERSEN, G., *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona, 2000.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.; *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, 1983.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S., «La Ley 11/1984 de protección por desempleo: objeto de la protección y personas protegidas», en AAVV, *Comentarios a la nueva legislación laboral*, Tecnos, Madrid, 1985.
- KLUVE, J.; SCHMIDT, C. M., «Can training and employment subsidies combat European unemployment?», *Economic policy*, vol. 17, 2002.
- MARTIN, J. P.; GRUBB, D., «What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies», *Swedish Economic Policy Review*, 2001.
- MATO DÍAZ, F. J.; CUETO IGLESIAS, B., «Efectos de las políticas de formación a desempleados», *Revista de Economía Aplicada*, vol. XVI, núm. 46, 2008.

- MERCADER UGUINA, J. R.; «El compromiso de actividad: significado, contenido y alcance», *Relaciones Laborales*, núm. 1, 2003.
- ROJO TORRECILLA, E.; «Del PRODI al programa de recualificación profesional de las personas que haya agotado su protección por desempleo (I y II)», <http://eduardorjoblog.blogspot.com/2011/02/4.html>.
- RUESGA BENITO, S. M., DA SILVA BICHARA, J., y PÉREZ ORTIZ, L., «El mercado laboral en España: el paro de larga duración y las prestaciones por desempleo». *Relaciones Laborales*, núm. 1, 2012.
- SÁEZ, F., «Políticas de mercado de trabajo en España y en Europa», *PEE*, núm. 72, 2007.